

## EL PODER DEL CONGRESO Y EL MEGA DNU

Fernando Carbajal  
Doctor en Derecho – ex Juez  
Diputado Nacional por la UCR

La decisión del presidente Milei de encarar su programa político por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia, saltando la instancia ordinaria de los proyectos de Ley, para reformar un enorme número de leyes, ha producido un cimbronazo político y jurídico, cuyas implicancias y consecuencias son todavía imprevisibles.

Abarcar todos los aspectos de tal decisión insume ya miles de páginas. Nuestro objetivo es más modesto y refiere a explicitar cuál es la extensión del poder del Congreso de la Nación frente a ese acto político, en particular, controvertir la idea instalada y repetida, que, frente a ese acto legislativo, el Congreso de la Nación solo puede aceptarlo o rechazarlo en bloque, “por sí o por no”. Para ello corresponde un análisis jurídico.

El primer concepto a establecer es que la cuestión se halla regulada por normas de diferente jerarquía. La Constitución Nacional y la ley regulatoria. Suele analizarse el tema sin mensurar esa diferente jerarquía normativa, que es esencial para una interpretación adecuada.

El origen de los DNU se halla en las malas prácticas del Poder Ejecutivo, lo cual impulsó al constituyente del 94 a poner límites a esas prácticas.

La Constitución Nacional en el artículo 99 autoriza y ratifica el principio republicano que *“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.”*, pero autoriza al Presidente a dictar DNU *“Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”* a dictar *“dictar decretos por razones de necesidad y urgencia”*, aclarando que en ningún caso los mismos pueden referir a *“materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos”*. Tales son los requisitos y límites constitucionales de un DNU.-

Pero la Constitución también estableció forma y procedimiento. Deben ser firmados por todos los Ministros y el jefe de gabinete (si un solo Ministro se opone, no puede emitirse); y regula un proceso de control sobre el acto legislativo, el cual debe ser realizado por una *“Comisión Bicameral Permanente”* la cual deberá elevar *“su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras.”* Finalmente, la norma establece que *“Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”*

Cabe entonces dejar establecido que no hay una sola norma constitucional en la cual halle origen la afirmación respecto a que la “aceptación o rechazo” de un DNU es total, por sí o por no, como se está afirmando con cierta liviandad.

Cabe preguntarse si tal afirmación, halla fundamento en la Ley regulatoria dictada por el Congreso de la Nación, Ley 26.122 que establece el REGIMEN LEGAL DE LOS

## DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACION LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES .-

Dos son los artículos que contiene la Ley que parecen dar pie a esa interpretación. El artículo 10 establece *“La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.”*

Complementariamente el artículo 23 establece que *“Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.”*

La redacción de la Ley parece dar razón a la interpretación respecto que el control del Congreso sería por “por si o por no” del decreto en su integridad, pues la norma del artículo 10 habla en singular del “decreto”.

Sin embargo, hemos de revisar tal interpretación tomando en consideración la naturaleza del “decreto” emitido, pues la norma central de interpretación de toda es cuestión es la primera parte del artículo 99 de la Constitución, que es aquella que establece *“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.”*-

Es cierto que la previsión de legislador fue que el DNU debe ser aceptado o rechazado “por si o por no”, pero ello por la sencilla razón que la previsión del legislador fue que el Poder Ejecutivo solo emitirá un acto tan extraordinario para resolver un tema urgente, ante una situación de necesidad imperiosa que no permita seguir los tramites normales de la Constitución.-

El legislador no podía prever que un Presidente electo constitucionalmente decidiría enviar en un SOLO DECRETO mas de trecientas normas y instituciones jurídicas.

No se trata de una imprevisión el legislador, sino un acto absolutamente imprevisto, lo cual obliga al Congreso de la Nación a examinar sus propias atribuciones constitucionales, en la situación a la cual lo lleva las atípicas características del acto emitido por el Poder Ejecutivo.-

Es jurídicamente imposible que el Congreso pueda cumplir su deber constitucional y hacer una valoración respecto a “la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente” analizando los cientos de artículos y normas involucrados, pues la diversidad de temas obliga a un tratamiento necesariamente diferenciado.

No se trata tampoco del acierto o no de las decisiones legislativas adoptadas, lo cual en todo caso es motivo de una segunda etapa de análisis, es solo que análisis jurídico debe ser realizado por el Congreso casa por caso, institución por institución.-

Esta facultad del Congreso es propia, de origen constitucional y no puede afectada ni limitada por la forma (un decreto ómnibus) en que el Presidente decidiera usar su poder de dictar DNU.

No viene al caso si se trata de una picardía o una bravuconada política, a los fines jurídicos y de la correcta interpretación resulta irrelevante. Lo cierto es que el modo en que el Ejecutivo ejerció su poder constitucional, no limita el ejercicio del poder constitucional del Congreso de la Nación, que es valorar y evaluar que nada norma jurídica contenida en el decreto ómnibus y verificar si cada una de ellas, satisfacen “los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente” para ser convalidada como Ley.

La única limitación, en realidad autolimitación, que deberá respetar el Congreso es la establecida por el artículo 23 de la Ley 26.122 que establece que “*no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma*”. Destacamos que la Ley no habla aquí de aceptación o rechazo del “decreto” sino de la “norma” que son conceptos jurídicos muy diferentes, pues un decreto contiene un número variable de normas. Muchas, muchísimas en este caso. Destacamos que la limitación no refiere al “decreto” sino a las “normas” que contiene el Decreto.-

Esta limitación, razonable, puede ser ejercida por el Congreso, separando la resolución por temas o capítulos.

Por ejemplo, la limitación resultará aplicable al Título II - Capítulo II que establece cambios en el Régimen de Tarjetas de Créditos. La consideración allí deberá ser global de ese Capítulo, y el Congreso deberá analizar si se dan los requisitos constitucionales para resolverlo por vía de un DNU y si se comparte la legislación adoptada. Si la respuesta fuera afirmativa a ambas preguntas, debería aprobarse todo el Capítulo, no pudiendo allí introducir “enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo”, pues ello implica riesgos de incongruencias legislativas de imprevisibles consecuencias.-

Pero la aceptación, o el rechazo, del Título II - Capítulo II de Tarjetas de Crédito, no puede afectar, por ejemplo, la consideración sobre el Título VII de Minería, o el Título IX de Aerocomercial.-

La interpretación jurídica es una labor extremadamente compleja, con elementos técnicos, históricos, políticos, emocionales y con ribetes artísticos. Algunos parecen sentirse cómodos con interpretaciones maniqueas, de todo o nada; más propias de épocas de guerra que de paz. De nuestra parte creemos que la Ley y el Derecho tienen por objeto solucionar los conflictos y promover la Paz Social. Debemos promover aquellas interpretaciones que permitan avanzar hacia la construcción de los consensos.-

La Constitución y la Ley nos permiten avanzar en la consideración de todas y cada uno de los temas, uno a uno, caso por caso. Donde todos ganen algo y todos pierden algo. No es sencillo, pero es posible.

Si la lucha es a muerte, no nos quejemos luego de los muertos.-